

Proyecto N° 102002 – 001

# TENENCIA, ACCESO Y USO DE LA TIERRA EN EL ALTIPLANO DE BOLIVIA

## INFORME NARRATIVO FINAL

### Investigadores principales:

Miguel Urioste  
Rossana Barragán  
Paulino Guarachi



Presentado a International Development Research Centre  
(IDRC) el 30 de noviembre de 2005



**TABLA DE CONTENIDO**

**INFORME NARRATIVO FINAL**

<i>SÍNTESIS</i>	<i>3</i>
<i>1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</i>	<i>4</i>
<i>2. RESULTADOS DEL PROYECTO</i>	<i>6</i>
<i>3. LOGRO DE LOS OBJETIVOS</i>	<i>11</i>
<i>3. 1. Investigación</i>	<i>11</i>
<i>3. 2. Elaboración de propuestas</i>	<i>16</i>
<i>3.3. Socialización</i>	<i>18</i>
<i>4. DISEÑO Y PUESTA EN PRÁCTICA DEL PROYECTO</i>	<i>21</i>
<i>5. FORMACIÓN DE CAPACIDADES</i>	<i>22</i>
<i>6. GESTIÓN DEL PROYECTO</i>	<i>23</i>
<i>7. REPERCUSIONES</i>	<i>24</i>
<i>8. EVALUACIÓN GENERAL</i>	<i>25</i>
 <i>INFORME CIENTÍFICO FINAL</i>	 <i>26</i>

**ANEXOS**

- 1. SOCIALIZACIÓN: RESUMEN DE CABILDOS RADIALES**
- 2. METODOLOGÍA: BOLETA DE ENCUESTA**
- 3. PROPUESTAS: METODOLOGÍA DE SANEAMIENTO DE TIERRAS**
- 4. MONOGRAFIAS Y ENSAYOS (6 DOCUMENTOS)**

## **SÍNTESIS**

El proyecto de investigación de dos años y tres meses de duración (agosto 2003-noviembre 2005) se propuso conocer la realidad actual de los sistemas de tenencia, acceso y uso de la tierra en el altiplano de Bolivia, bajo el entendido de que no existían suficientes evidencias de las transformaciones agrarias post-reforma agraria de 1953, su influencia en la producción agropecuaria y en los fenómenos sociales recientes como la acelerada migración campo-ciudad. Con ello, también se esperaba generar elementos de debate para coadyuvar en ideas para el desarrollo de políticas de tierras más acordes con la realidad en vista que la puesta en vigencia de una nueva ley en 1996 (ley INRA) ordenaba relanzar el proceso de la reforma agraria mediante la revisión del derecho propietario de la tierra en todo el país.

Este estudio sobre tierras en el altiplano reviste importancia porque, a pesar de que esta región sólo ocupa el 28% del territorio nacional, cobija al 46% de la población rural. Durante el trabajo se ha puntualizado el problema de investigación en términos de derechos de propiedad en vista que no correspondía la cuestión de distribución de tierras porque fue superada con la Reforma Agraria de 1953. De ese modo, la investigación se centró en la manera en que los campesinos e indígenas minifundistas administran y gestionan los derechos de control, propiedad, uso y disposición que tienen sobre la tierra y las consecuencias sobre los sistemas productivos, económicos y sociales.

El enfoque metodológico utilizado combina el estudio cualitativo y cuantitativo, esto es, entrevistas guiadas por pautas, observación semi-participativa, mapas de relaciones de parentesco y encuesta de tierra e ingresos. Se han realizado seis estudios de caso siendo la unidad de estudio la comunidad campesina, es decir, aquel grupo social-territorial organizado de 50 a 100 familias. Dentro de cada comunidad, la unidad de análisis fue la familia que es la unidad económica básica de producción y consumo que persiste a lo largo de todo el altiplano.

En términos de resultados se constató que en el altiplano los derechos de propiedad sobre la tierra son compartidos entre la familia y la comunidad y que la tierra juega un rol estratégico para mantener la cohesión social. Las comunidades han reformado las normativas agrarias con innovaciones en solución de conflictos merecedoras de reconocimiento legal. En este sentido, el estudio aporta a superar el dilema de titulación colectiva o individual a partir de la constatación que los derechos comunales no son equivalentes a derechos de propiedad colectiva. En el ámbito socioeconómico, se comprobó que en los últimos treinta años, se han producido cambios sustanciales como la transformación del uso de la tierra hacia la actividad pecuaria, el envejecimiento poblacional, mayor presión demográfica sobre la tierra y sus efectos negativos sobre el uso sostenible de este recurso. Sin embargo, también se constata que no existen cambios sustanciales en los rendimientos agrícolas, superficie cultivada e ingresos familiares.

Los resultados de la investigación han sido relevantes y permitieron establecer condiciones más favorables para que los campesinos obtengan seguridad jurídica y títulos de propiedad de sus tierras. Ahora las organizaciones locales tienen una visión compartida de la ley INRA y se benefician de procesos de saneamiento más favorables y acordes con su realidad. Las instituciones de Estado como el INRA se han apropiado de las propuestas agrarias generadas durante la investigación y las han convertido en políticas para iniciar el saneamiento interno de tierras en comunidades campesinas e indígenas.

## **1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

La idea original del proyecto de investigación comenzó en agosto de 2003. En ese entonces la propuesta planteaba la necesidad de realizar un estudio específico sobre la tenencia de la tierra en el altiplano de Bolivia ante la constatación de la falta de evidencia empírica sobre los efectos de la Reforma Agraria de 1953 en esa región. También era necesario estudiar las propuestas de desarrollo rural y políticas de tierras muchas veces alejadas de la realidad del pequeño propietario del occidente.

El tema adquiría importancia por la puesta en vigencia de una nueva ley de tierras en 1996 denominada Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA) que coloca en la agenda pública la revisión del derecho propietario y de los títulos de propiedad en todo el país, las reivindicaciones territoriales de parte de los indígenas, los derechos colectivos y privados, los derechos a la tierra de las mujeres y jóvenes, entre otros. Para la Fundación TIERRA, el proyecto completaba el estudio sobre la tenencia de la tierra en Bolivia según sus tres ecorregiones: tierras bajas, valles y altiplano.

En ese escenario, esta investigación se propuso obtener progresivamente información acerca de las transformaciones en los sistemas de tenencia de la tierra de los campesinos e indígenas del altiplano, su influencia en los procesos productivos de la agricultura y ganadería, las dinámicas agrarias y sociales resultantes como la transformación de la sociedad rural, las migraciones campo-ciudad y la participación agrícola del altiplano en los mercados urbanos y rurales. Había razones suficientes para abordar estas problemáticas ya que la puesta en vigencia de la Ley INRA exigía profundizar el conocimiento de la región andina a partir del tema de “tierra y territorio”<sup>1</sup>, concepción que no sólo cuestiona a la Constitución Política del Estado y todo el cuerpo legal boliviano, sino confronta principalmente a los campesinos e indígenas del altiplano con el Estado nacional sin que existan posibilidades de intercambiar y proponer ajustes más o menos concertados a las políticas de tierras.

El ambiente adverso para tratar el tema de la tierra en el altiplano era evidente y quedaba explícito en el rechazo de muchos dirigentes indígenas de esta región a la Ley INRA y al saneamiento de tierras. Al margen de que éstas condiciones dificultaban la investigación y exigían desarrollar otras estrategias de acercamiento, retrazaba el desarrollo de políticas de tierras a favor de una mayor seguridad jurídica de la tenencia de la tierra del pequeño productor y de acuerdo a sus formas tradicionales de manejo y uso en torno a la comunidad. Las investigaciones anteriores de la Fundación TIERRA habían advertido que luego de la titulación de tierras con la Reforma Agraria de 1953, los hijos y nietos –actuales propietarios de la tierra- poseían y usaban la tierra sin títulos de propiedad.

Hoy, después de dos años de investigación, reiteramos que efectivamente la problemática de la tierra en el altiplano ha sido debatida con poca evidencia empírica y ha recibido escasa atención de parte de investigadores por las razones adversas mencionadas y, a pesar de los avances que se ha realizado con el presente proyecto, aún queda por analizar una amplia gama de implicaciones que tiene el tema de la tierra de uso agrario para las comunidades campesinas e indígenas del altiplano. El altiplano es una región importante para entender la sociedad rural boliviana y a pesar que sólo ocupa el 28% del territorio del país, viven allí un millón y medio de habitantes, es decir el 46% de la población rural de Bolivia.

---

<sup>1</sup> Tierra y territorio entendido en aquel momento por las organizaciones campesinas e indígenas como su derecho a la autonomía territorial con derechos plenos de aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables

Durante el estudio, se ha constatado que en el altiplano predomina el problema de derechos de propiedad, y uso de la tierra por encima de cuestiones relativas a la distribución equitativa o inequitativa de este recurso. El problema del acceso fue resuelto por la Reforma Agraria de 1953, ya que prácticamente desde entonces todas las tierras del altiplano están en manos de indígenas y campesinos pequeños productores. Por tanto, el tratamiento ha sido diferente a la forma en que normalmente se estudia la tenencia de la tierra en Bolivia donde cobran importancia temas como los conflictos entre campesinos con poca tierra y grandes propietarios, el control de latifundios improductivos y la revisión de la función social y económica de la tierra. Entonces, esta investigación se centra en la manera en que los campesinos e indígenas minifundistas del altiplano administran y gestionan los derechos de control, regulación, propiedad, uso y disposición que tienen sobre las tierras y la forma en que tales sistemas de tenencia afectan los sistemas productivos, económicos y sociales.

Adicionalmente, se ha visto que estas problemáticas necesariamente deberían tratarse en el marco de la comunidad. La región del altiplano boliviano concentra a sociedades tradicionales aymaras y quechuas que viven en comunidades de 50 a 100 familias bajo una organización sociopolítica tradicional con un sistema de autoridades y normativas propias. Cada colectividad tiene tierras comunales –cada vez menos- en áreas de pastoreo o de alta productividad agrícola y, a la par, también cada miembro posee propiedades familiares y/o privadas dependiendo de la importancia de cada tipo de propiedad según la región y los antecedentes históricos. Sin embargo, por detrás de estas formas tradicionales, se han dado cambios socioeconómicos importantes al haberse producido una acelerada articulación entre los espacios urbano y rural en las últimas dos décadas, de modo que las comunidades están sufriendo procesos dinámicos de cambio en sus sistemas de propiedad y tenencia de la tierra y formas de vida poco comprendidas y reconocidas por las políticas públicas de tierras del Estado boliviano.



Vista panorámica de parcelas familiares en el altiplano norte

## 2. RESULTADOS DEL PROYECTO

En términos de principales productos de investigación, se ha constatado que los campesinos e indígenas del altiplano han construido sistemas de tenencia de la tierra con una gama de derechos de propiedad, uso y disposición compartidos y distribuidos entre las familias y la comunidad. En ese marco, cada familia es propietaria de la tierra con derechos de usufructo pleno pero su derecho de disposición queda muchas veces restringido y expuesto al control y regulación comunitaria. Esas competencias de la comunidad constituyen en muchos casos el eje estratégico para la construcción de la cohesión social, necesaria para la consecución de bienes y servicios públicos y para la defensa mancomunada de la propiedad familiar y del territorio comunal.

En ese marco institucional, la gestión de la tierra se conduce -antes que por leyes estatales- por normas propias de las comunidades en cuanto a uso y acceso a la tierra pero que generalmente entran en conflicto con los derechos de propiedad otorgados explícitamente por el Estado desde hace medio siglo. Son procesos regulatorios que tienen orientación a la conciliación de partes en conflicto y reposición de las pérdidas en tanto existan derechos claramente consolidados. Sin embargo, las difusas señales de parte del Estado respecto al rol de las autoridades comunales, coartan mayores niveles de administración local de la tenencia de la tierra. También es evidente que el Estado no puede normar la enorme gama de situaciones heterogéneas y diversas. Ante tal eventualidad, las autoridades comunales han ido derivando casos conflictivos a las autoridades estatales como el corregidor y la policía que a pesar de no tener competencia en asuntos agrarios, han coadyuvado a la solución de conflictos por la tierra. De este modo, la instancia extra-comunal -pública y local- se ha constituido en una innovación normativa propositiva aún no incluida en las leyes agrarias. De ahí el estudio concluye que existen prácticas como la solución de conflictos o la participación comunal que podrían coadyuvar a mejorar el reconocimiento de los derechos propietarios. A esto denominamos “saneamiento interno”.

Esta gama de instituciones, derechos, normativas y actores agrarios conducen a la cuestión de la titulación del derecho propietario de las tierras. Para ello, la premisa principal que resulta del estudio, es que las comunidades del altiplano han construido mecanismos sociales y políticos que regulan las formas de propiedad de la tierra y garantizan el derecho propietario familiar pero insuficiente por sí mismo. Por tanto, el proceso de reconocimiento de derechos propietarios mediante el saneamiento de tierras debería contemplar las normativas comunales y entregar títulos individuales y colectivos según la estructura agraria vigente en cada comunidad. El estudio aporta a superar el dilema de titulación colectiva de la tierra o titulación individual -en que estuvo enfrascado el debate en el altiplano- a partir de la constatación de que los derechos de control y regulación comunal sobre la tierra familiar no son equivalentes a derechos de propiedad colectiva pero sí deberían ser reconocidos en una ley complementaria a las leyes agrarias que defina competencias de gestión y administración de las autoridades comunales sobre territorios locales. Pero esta ya no es materia agraria sino político-administrativa de jurisdicciones locales.

En el ámbito socioeconómico, el trabajo ha indagado aspectos productivos, la participación del recurso tierra en la generación de ingresos familiares y su relación con la migración y aspectos demográficos. En ese sentido una apreciación general es que, efectivamente, la economía del altiplano pasa por un proceso de cambio en la diversificación de ingresos a partir de la transformación en el uso de la tierra hacia la actividad pecuaria pero que aún no transforma completamente la tradicional unidad económica familiar, Es decir, que la unidad de consumo y producción continúa siendo la familia campesina sin



que existan unidades empresariales mercantiles dominantes o hegemónicas con relaciones productivas de tipo dueño-asalariado.

Desde la Reforma Agraria iniciada en 1953, ha transcurrido más de medio siglo. Los beneficiarios han heredado la tierra a sus hijos y nietos, actuales propietarios aunque sin títulos actualizados de esos derechos propietarios. Muchos de los nietos han emigrado a centros urbanos incluso formando una nueva ciudad como es El Alto. A pesar de todo, la población rural en el altiplano ha crecido cerca de 30% en los últimos 50 años<sup>2</sup>.

Hay diferentes tipos de “hijos y nietos” de la Reforma Agraria, por un lado aquellos que abandonaron el área rural como espacio de residencia -especialmente del altiplano norte cercano a la ciudad de La Paz- y viven definitivamente en las ciudades pero mantienen el derecho propietario de su tierra familiar. Estos viven un conflicto que confronta su identidad étnica con la nueva lógica urbana. Por otro lado están los nietos que todavía viven en la comunidad rural. En medio existe una variada gama de familias campesinas indígenas que tienen múltiple residencia temporal campo-ciudad dependiendo de varios factores, principalmente de empleo e ingresos.

En general en el altiplano, pero más específicamente en la zona norte, los nietos de la reforma no quieren propiedad comunitaria de las tierras, exigen consolidar la propiedad privada de las mismas -bajo administración familiar- porque sus abuelos recibieron títulos individuales, en el marco de complejas normas comunales de uso, que varían de una región a otra. Su realidad socioeconómica y agraria está marcada por los siguientes rasgos:

**a) La superficie total cultivada por familia se mantiene constante.** El hallazgo más notable del estudio es que desde hace 30 años el promedio de la superficie total cultivada por familia se mantiene constante en una hectárea y media: 1.67 has. el año 2004, casi igual a las 1.46 has. cultivadas hacen 3 décadas. Esto pondría en duda algunos supuestos relativos al “surcofundio”, entendido como la muy extrema parcelación de tierras apenas suficiente para unos cuantos surcos de sembradíos. El surcofundio no existiría por lo menos no como realidad material de uso del suelo. Puede ser que esté registrado en los papeles de sucesión o de compra-venta, o en el estado anímico de los herederos de una supuesta subdivisión aritmética de la tierra entre todos por igual durante las tres últimas generaciones.

Las explicaciones al por qué la superficie cultivada se mantiene constante están relacionadas con la limitación estructural de que una familia campesina no podría trabajar más que sólo una hectárea y media de tierra debido a las recurrentes y adversas condiciones climáticas y tecnológicas, falta de riego y limitada disponibilidad de fuerza de trabajo. Existen otros factores como los mecanismos comunales de igualación y control de la riqueza, imposibilidad de una significativa ampliación de la frontera agrícola sea mediante incorporación de nueva tierra, habilitación de terrazas y laderas. Pero la principal variable de ajuste sería la expulsión migratoria, determinada por la disponibilidad promedio de tierra agrícola en una hectárea y media.

**b) La tierra del altiplano se destina mayormente a producir forrajes.** La cebada y los forrajes se han convertido en los principales cultivos del altiplano norte lo que da cuenta del cambio de vocación productiva: de la agricultura, a la ganadería lechera. Este cambio es resultado de una combinación de factores externos como el estímulo estatal y de algunas ONG en el fomento de la actividad lechera. Sin embargo, producir forrajes en una tendencia hacia el monocultivo en tierras históricamente dedicadas a una agricultura diversificada, puede traer efectos ambientales y socioeconómicos que no se han estudiado aún. Esos efectos serán tanto a nivel de capacidades de los nutrientes de los suelos, como de la dieta alimenticia local, formas de rotación de los cultivos y acortamiento de los ciclos, cambios en la organización de la producción con una tendencia cada vez mayor a la individualización de la actividad

<sup>2</sup> Urioste Miguel. *Los nietos de la reforma agraria*. 2005. La Paz.

económica, dependencia de precios externos que el productor de leche no controla, mayor monetización de la actividad económica y privatización plena de la propiedad de la tierra.

**c) La ganadería lechera desplaza a la agricultura.** En 30 años se habría triplicado el promedio de cabezas de ganado bovino por familia. Mientras hace más de un cuarto de siglo el promedio de vacunos por familia era de apenas 3, ahora en el año 2004 ese número asciende a 6. Aunque esta tendencia hacia la ganaderización bovina es muy evidente en el altiplano norte, también se observa esta creciente especialización productiva en general en todo el altiplano (centro y sur). La especialización productiva en ganadería lechera puede estar explicada por un conjunto de factores concurrentes. El riesgo climático de heladas y sequías es mayor en la actividad agrícola que en la pecuaria, el crecimiento acelerado de la población urbana de las ciudades de El Alto y La Paz ha generado una demanda insatisfecha por leche y es un estímulo a la producción forrajera y a la cría de ganado lechero, al envejecer las familias -como efecto de la migración de los jóvenes- la fuerza productiva resultante ya no es apta para actividades agrícolas que requieren mayor intensidad en el uso de la mano de obra y otros.

**d) Las familias son menos numerosas.** A pesar que ha habido cambios sustanciales en las tasas de natalidad, el tamaño promedio de la familia se ha reducido a cuatro de seis miembros que la componían en la década de los setenta por efecto del aumento de la migración. Los que se van son los jóvenes mejor dotados y educados y quedan en la comunidad las personas más adultas, que se dedican a la cría de ganado. Las comunidades se descapitalizan en términos de sus principales activos: recursos humanos. En 1950 la población censada en el altiplano rural alcanzaba a 1.106.719 habitantes, en 1972 llegaba a 1.406.376, en 1992 el censo registraba 1.254.115 habitantes y en 2001 eran 1.424.010. Los datos muestran que la población altiplánica crece hasta 1972 pero sorprendentemente disminuiría en términos absolutos en el censo de 1992 –justo antes de la Participación Popular- para volver a mostrar un leve crecimiento para el año 2001. La población absoluta ha seguido creciendo pero el tamaño de las familias es menor. Hay mayor número de familias, pero más pequeñas.

**f) La población del altiplano envejece.** En general en todo el altiplano, las familias son adultas o ancianas. El “envejecimiento” de la población económicamente activa del altiplano es muy evidente. Los adultos y ancianos trabajan prácticamente hasta el final de sus días no sólo en la actividad agropecuaria directamente productiva sino también prestando servicios a la comunidad mediante el ejercicio de cargos de autoridad. La población joven es apenas el 8 % en el altiplano norte, únicamente el 4 % en el centro y el 1 % en el sur. Muchos jóvenes migrantes llamados “residentes”, los nietos de la reforma agraria que viven en El Alto o en las Villas de La Paz o de Oruro, en su mayoría son trabajadores informales, aunque algunos han recibido educación secundaria completa y seguramente además cursan estudios universitarios en alguna de las casas superiores (Universidades) o en alguna Normal. Estos jóvenes habrían encontrado -especialmente en la ciudad de El Alto- elementos ideológicos de cohesión étnica, clasista y generacional que les dan fuerte sentido reivindicativo. Los nietos de la reforma agraria son ciudadanos que están viviendo libertades democráticas y ejerciendo derechos de ciudadanía, que sus padres conquistaron.

**g) La ocupación de las familias depende de la cantidad de tierra disponible.** Las familias que se dedican casi exclusivamente al trabajo agrícola, es decir que usan toda su tierra para los cultivos anuales de temporada, son aquellas que tienen muy poca tierra. En cambio aquellas familias que disponen de más tierra casi siempre combinan sus actividades agrícolas con la ganadería. O al revés, combinan la ganadería con alguna actividad complementaria en la agricultura. Parecería también que las familias con abundante tierra, o clasificadas dentro de la categoría de superficies grandes, son las que mas hijos tienen estudiando. En efecto, el 83.7 % de los emigrantes que se dedican a estudiar pertenecen a las familias con más tierras. La escasez o disponibilidad de tierras estaría determinando la posibilidad de generación de algunos excedentes que las familias usan para educar a sus hijos fuera de la comunidad. Cuanta mas tierra fértil tiene una familia, mayor es la posibilidad de que sus hijos reciban alguna educación.



**h) La tierra ya no descansa y los ciclos de rotación se han reducido.** Puede producirse un proceso acelerado de erosión de los suelos del altiplano. En regiones de cultivo a secano lo usual era que cada parcela se sometiera a un ciclo relativamente rígido de rotación de cultivos en los que se alternaban por tres o cuatro años los tubérculos, las leguminosas y los granos, después de los cuales la parcela o aynoka entraba en un largo período de descanso que podía durar hasta doce años. Hace 30 años, en el altiplano norte únicamente el 36 % de familias indicaba que no tenía ninguna tierra en descanso o ésta era menor a 20 m<sup>2</sup>, es decir que trabajaba intensamente toda su tierra disponible. Ahora, el 95 % de los productores del altiplano están utilizando prácticamente toda su tierra intensivamente, sin descanso.

**i) Casi todos se proveen de insumos fuera del campo.** Hay mayor incorporación de insumos químicos, uso del tractor y de semillas mejoradas. Ahora los productores del altiplano, en su mayoría, utilizan insumos y maquinaria que seguramente requiere de menos mano de obra familiar pero de más capital. En muchas comunidades donde lo permiten las características topográficas el alquiler del tractor para la roturación de los terrenos es común. De igual modo, la compra de semillas en las ferias y en las casas importadoras es cada vez más frecuente. También el uso de fertilizantes químicos. En 1976 el 46 % de las familias entrevistadas en el altiplano norte quedó clasificada como de tecnología atrasada, mientras que ahora únicamente el 7 %. En el otro extremo, las familias que clasifican como usuarias de tecnología moderna, o sea que utilizan tractor, semilla mejorada y fertilizantes químicos, son el 54%. Sin embargo, Este “salto tecnológico” no necesariamente implicaría una mejora en la producción (aumento en la cantidad neta producida). Al no existir una clara relación directa entre el tamaño de las parcelas y el uso de nueva tecnología, se puede deducir que el uso de tecnología está obligada por la escasa disponibilidad de la fuerza de trabajo familiar ante el envejecimiento poblacional.

**j) Los rendimientos agrícolas no aumentan significativamente.** En el altiplano norte en 1976 cada familia producía por año entre 28 y 30 arrobas de papa. Ahora, las familias del altiplano norte informan que la cantidad cosechada promedio por familia es igualmente de 28 arrobas, en una superficie promedio de 0.39 has. Por tanto, en los últimos 30 años, no habría habido cambios en los volúmenes cosechados por cada familia -en promedio- cada año. Esto estaría dando cuenta de una actividad agrícola (papera) estancada y la tendencia hacia la ganaderización lechera. Los pequeños aumentos en productividad compensarían la escasez de la tierra.

**k) Los residentes, ¿futuros dueños de la tierra o condición que tiende a desaparecer?** En el campo, o desde el área rural, los comunarios señalan que una u otra parcela de tierra es “del residente”, es decir del que está residiendo en la ciudad. Pero en realidad lo que está diciendo es que esas parcelas le pertenecen a un propietario ausentista (generalmente un familiar cercano) que vive principalmente de sus actividades urbanas y adicionalmente, aunque de forma marginal, de las rentas de la tierra encargadas a un pariente, amigo o vecino, que las trabaja para él. Este arreglo todavía es aceptado por la comunidad, pero previsiblemente ya no lo será en el futuro. Este acuerdo de la comunidad con el “residente” es en realidad una forma extendida de arrendamiento informal, verbal o de acuerdo mutuo y de corto plazo. Existirían dos formas extremas: cuando el residente comparte derechos de uso con algún pariente comunario (hermanos o primos) y cuando ya no comparte el derecho de uso porque el derecho propietario ha cambiado, posiblemente porque todos sus familiares migraron y acabó vendiendo la tierra. En este último caso puede también darse el abandono de la tierra si es que no hay interesados en comprarla, y la entrega formal o de hecho a la comunidad.

Actualmente en muchas comunidades predomina una situación de indefinición, porque los comunarios no saben si el “residente” volverá o ha abandonado definitivamente la tierra. Generalmente transcurren varios años hasta que la comunidad decida qué hacer con esas tierras. Durante ese tiempo las tierras han permanecido improductivas perjudicando a los comunarios. Existen casos en que algunos “residentes” o emigrantes retornan a su comunidad a reclamar sus tierras después de varios años de ausencia. Este reclamo es generalmente mediante la vía judicial y la comunidad se defiende apelando a usos y costumbres.

El residente abandona definitivamente su tierra cuando tiene posibilidades de mayor estabilidad económica y social en otra parte. No basta que su pequeña parcela ya no sea rentable económicamente para que la abandone. El residente se comporta racionalmente en su aversión al riesgo y se esfuerza en mantener la propiedad de la tierra, hasta que ya no puede más o cuando deja de convenirle. Ser “residente” le permite al ex campesino tener dos facetas, una urbana, anónima, libre, individual –más ciudadana- y otra rural con control social comunal en la que no hay individuos sino miembros de un colectivo social construido día a día desde los usos y costumbres. El ciudadano urbano puede hacer – en teoría- lo que quiere, el miembro de la comunidad está sujeto a las normas y al control casi directo de todos sus actos. En la comunidad no hay plena libertad individual, esa es una conquista de la vida en las ciudades. Según los casos, ser “residente” puede constituir un freno o un estímulo para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que viven en la comunidad.

**l) Los ingresos aumentan levemente.** Cuando uno observa el paisaje rural del altiplano, los cambios son obvios. Hoy prácticamente todas las casas u hogares rurales tienen techo de calamina, muchas son de dos pisos, y tienen varios cuartos. Esto no era así hace 30 años cuando las viviendas eran mucho más precarias, con techo de paja, piso de tierra y de un solo cuarto. Este mejoramiento de la vivienda estaría demostrando que el ingreso familiar rural ha aumentado entre las que seguramente figuran las remesas de los que han emigrado además de los ingresos por trabajos temporales fuera del predio. El ingreso bruto anual por familia en el altiplano norte era en el año 1976 de \$us 269. Ahora, 30 años después, el ingreso familiar disponible no supera los \$us 400 para el período agrícola 2004 y el 60 % del mismo procede del sector agropecuario. Nuevamente la coincidencia de las cifras en un período de treinta años nos parece muy reveladora.



Taller de socialización de resultados

### **3. LOGRO DE LOS OBJETIVOS**

El proyecto original se propuso alcanzar los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Conocer la realidad actual de los sistemas de tenencia, acceso y uso de la tierra en el altiplano boliviano para proponer ajustes a las políticas públicas de tierras.

Objetivos específicos:

1. Caracterizar los sistemas de tenencia y las diversas formas de acceso a la propiedad de la tierra en cada uno de ellos y las tendencias que de ahí derivan.
2. Aportar insumos para elaborar propuestas de forma participativa con los actores locales orientadas a mejorar las condiciones de tenencia, acceso y uso de la tierra de los campesinos-indígenas del altiplano.
3. Socializar los hallazgos y retroalimentar la información y las propuestas participativas a través de debates y la promoción de acuerdos entre actores públicos y privados.

En líneas generales, los objetivos no sufrieron modificaciones durante la ejecución del proyecto y fueron operativizados mediante tres ejes de trabajo: **investigación, elaboración de propuestas y socialización**. Estos ejes corresponden a los tres objetivos específicos y juntos han permitido alcanzar el objetivo general del proyecto. La forma y el grado en que se lograron los objetivos y ejes de trabajo son los siguientes:

#### **3. 1. Investigación**

Esta línea se trabajó en tres grandes fases: Investigación preparatoria, trabajo de campo y elaboración de documentos finales

**a) Investigación preparatoria.** El proyecto comenzó con la conformación de un equipo de investigadores integrado por dos investigadores senior y cuatro investigadores junior, quienes prepararon por un periodo de seis meses el marco conceptual de la investigación a partir de la revisión bibliográfica y discusión grupal. Un caso paradigmático de ocupación violenta de una hacienda lechera en la comunidad y hacienda del mismo nombre: Collana, nos obligó a profundizar este caso antes de tener todo el diseño metodológico. El trabajo investigativo estuvo acompañado por la sistematización de datos estadísticos, jurídicos e históricos referentes a la estructura agraria del altiplano produciéndose un dossier de uso interno con cuatro partes: “el altiplano, la reforma agraria y la ley INRA”, “las comunidades/ayllus y la tierra en el altiplano”, “la construcción teórico-metodológica” y “las comunidades de estudio”.

En la primera parte del dossier se introduce el escenario de estudio, para luego presentar una revisión de lo que fue la Reforma Agraria, la llamada ley INRA y, sobre todo, el largo y burocrático proceso de titulación que tuvo la primera así como el estado actual del saneamiento en el altiplano. La segunda parte está dedicada íntegramente a la parte central y fundamental que es la tenencia de la tierra en las comunidades y ayllus del altiplano, basándonos fundamentalmente en trabajos etnográficos realizados por otros investigadores/as. Ambas partes nos permiten desarrollar nuestra aproximación teórico-metodológica, precisando los

objetivos planteados en el proyecto inicial, seleccionando también las regiones y estudios de caso a realizarse. Finalmente, la cuarta parte presenta información sobre cada uno de los lugares seleccionados para la investigación a profundidad.

### **b) Trabajo de campo**

En el marco metodológico<sup>3</sup> se determinó que era pertinente abordar los temas de investigación según las tres ecoregiones del altiplano: altiplano norte, altiplano centro y altiplano sur. Al mismo tiempo se especificó que en cada subregión deberían realizarse “estudios de caso” por comunidades dependiendo de la importancia demográfica y representativa. Es así que la investigación se ha encarado mediante siete estudios de caso en nueve comunidades: tres en el altiplano norte, dos en el altiplano centro y uno en el altiplano sur (cuatro comunidades)

El siguiente cuadro muestra sintéticamente los resultados de la investigación según cada estudio de caso.

---

<sup>3</sup> Los métodos de investigación utilizados se describen en el título 4: Diseño y puesta en práctica del proyecto.

## Síntesis de principales conclusiones de los estudios de caso

No	Comunidad/ Nombre del estudio	Énfasis del estudio	Principales Conclusiones
<b>Altiplano Norte</b>			
1	Titikani Takaka: construyendo normas y derechos sobre la tierra. Gonzalo Colque	Formación de normas y derechos sobre la tierra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La comunidad es una unidad social y territorial con características próximas a la figura de un mini Estado en el sentido de que eligen sus propias autoridades, tienen normativas y sistema de contribución. Tiene derechos de control y regulación sobre la tierra.</li> <li>• Existen suficientes indicios de que la comunidad, como colectividad, ha gestado una forma de control y regulación de acceso a la tierra que involucra a la familia, comunidad y Estado.</li> <li>• El reconocimiento de las competencias comunales esclarecería las competencias de la comunidad y el Estado y viabilizaría el saneamiento de tierras en el altiplano.</li> </ul>
2	Pampa Belén: Comunarios, maestros y residentes defienden su tierra. Wilfredo Plata	Conflictos y defensas de los derechos propietarios sobre la tierra.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La defensa colectiva de la tierra frente al peligro de la enajenación por parte de los hacendados, ha marcado la vida conmutaria. De la misma manera frente a otras comunidades colindantes, sustentado los reclamos con documentos jurídicos emanados por el Estado.</li> <li>• La economía de la comunidad se transformó de una vocación agrícola hacia una vocación de producción lechera bovina. Este cambio se produjo por la intervención del Estado con forraje y ganado bovino mejorado.</li> <li>• La tierra se ha parcelado al extremo de modo que ya no alcanza para la subsistencia de una familia. Esto produjo la migración de muchas personas a las ciudades.</li> <li>• Han existido conflictos con otras comunidades por el acceso a los recursos del lago y por acceso a las tierras de manejo colectivo. También se verificó que hoy las mujeres tienen mayores derechos de uso y acceso a la tierra.</li> </ul>
3	Patarani: la vida en torno a la tierra. Paulino Guarachi	Dinámicas de organización comunal en torno a la tierra.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los conflictos se resuelven a través de mecanismos y procedimientos orales de conciliación conforme a sus usos y costumbres y al mismo tiempo, observan las leyes oficiales en vigencia. En la administración de justicia conviven ambos sistemas jurídicos.</li> <li>• Las formas de acceso a la tierra son la sucesión hereditaria (16 %), herencia de padres vivos (32 %) y compra venta ficticia de tierras (20 %).</li> <li>• La formación de ingresos disponibles por familia alcanzan a 870 dólares americanos por año. El ingreso por la actividad agropecuaria representa el 63,48 %, el ingreso no agropecuario representa el 27,31 % y los ingresos no laborales representan el 9,21%.</li> </ul>
<b>Altiplano Centro</b>			
4	Ayllu Jila Taypi Uta Collana: una visión de la tierra desde la norma. Estebán Sanjinés	Análisis de la aplicabilidad de la norma jurídica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema de transferencia del derecho propietario al interior de la comunidad responde a un régimen de complementariedad entre la norma estatal vigente y el derecho consuetudinario de la comunidad.</li> <li>• El reconocimiento de la Función Social de la propiedad agraria al interior de la comunidad se</li> </ul>

No	Comunidad/ Nombre del estudio	Énfasis del estudio	Principales Conclusiones
			<p>legítima a través de la verificación del cumplimiento de reglas propias del lugar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el imaginario de los habitantes de la comunidad, la propiedad de todos los recursos naturales está directamente relacionada con la propiedad de la tierra.</li> <li>• Las demandas territoriales referidas a la propiedad de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) son asumidas de distinta forma entre los dirigentes y los miembros de base.</li> </ul>
5	Ayllu Callapa Abajo Primero: la vida como era antes. Rossmery Jaldín y Leoncio Gutierrez	Revisión histórica de la tenencia de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La contribución territorial –impuesto- que entregaban los campesinos al Estado se mantiene hasta hoy pero transformada en contribución comunal, a modo de pago por la seguridad de la tierra.</li> <li>• La tenencia discontinua de la tierra como “estrategia de producción multizonal” subsiste y aún permite la diversificación de riesgo.</li> <li>• La migración acentuada está provocando rápidas transformaciones en la comunidad y en la actividad agropecuaria a pesar de que la tierra aún es un factor de vínculo entre los comunarios y el residente.</li> </ul>
<b>Altiplano Sur</b>			
6	Cancha Pujru, Cocha Pampa, Huayraña e Iruja-Falsuri: Tierra y economía familiar Juan P. Chumacero	Es un análisis de las principales características de la estructura agraria en las comunidades para luego estudiar hasta qué punto la economía familiar de la zona depende de la tierra y de otros factores igual o más importantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El campesino ha dejado de ser agricultor a tiempo completo. La vida familiar incorpora elementos más complejos que los meramente agropecuarios y que tienen que ver con otras actividades no agrícolas que le ayudan a mantener a su familia y que muchas veces generan más ingresos que la agricultura.</li> <li>• Hay un grave problema de inseguridad jurídica en la zona; sin embargo, pareciera que en muchos casos a la familia campesina le basta que la organización comunal, sea OTB, sindicato agrario o ayllu, le garantice su propiedad y le brinde una seguridad “social” sobre la tierra, siendo la necesidad de títulos una creación artificial originada por la promulgación de la Ley INRA y la aplicación del saneamiento de tierras. De ser cierta esta hipótesis, la seguridad jurídica agraria entendida como el título otorgado por el Estado no sería un elemento fundamental para el desarrollo del agro.</li> <li>• La relación entre prosperidad y tenencia de la tierra tradicionalmente asumida ya no es válida. Sólo parte del ingreso rural está aún basado en la propiedad de la tierra.</li> <li>• La pregunta es si los ingresos y beneficios obtenidos de actividades de carácter no agrícola, mediante la migración, dinamizan una economía rural basada en la agricultura o si, al contrario, son las actividades agrícolas las que son empleadas para generar recursos a ser invertidos en escenarios y oportunidades distintas fuera del campo, dándose un proceso de extracción de los excedentes agrícolas de las comunidades hacia los lugares de destino de la migración.</li> </ul>

Cada estudio de caso fue realizado por un investigador responsable, quien junto a su equipo (encuestadores, ayudantes de campo, informantes locales) permaneció en la comunidad por un periodo de 40 días consecutivos, además en los siguientes meses realizó varias visitas para completar y validar los datos y la información obtenida. Posteriormente, los resultados de cada estudio fueron sistematizados en forma de monografía o ensayos y editados para la publicación y devolución de los resultados a la comunidad y sociedad en general.

Los seis estudios de caso más la información adicional producida (encuesta, sistematizaciones previas, estudios, talleres) se han constituido en insumos para el armado del informe de síntesis de la tenencia de la tierra en el altiplano, a cargo de los investigadores senior. El proceso de sistematización global fue retroalimentado con las reflexiones que nacieron a partir de los contactos permanentes con las comunidades de estudio y otras del altiplano y también desde las reuniones internas del equipo investigador a la que fueron invitados en varias oportunidades otros investigadores provenientes del consorcio conformado con CIPCA.

El informe de síntesis aborda la problemática de la tierra en el altiplano desde una perspectiva histórica y desde los cambios socioeconómicos. Es un documento denominado “Los nietos de la reforma agraria” que revisa la influencia que tuvo la reforma agraria del 53 en la actual estructura y funcionamiento del sistema de tenencia de la tierra en el altiplano caracterizado por la coexistencia, a veces conflictiva, de elementos tradicionales y modernos. Sus principales hallazgos han sido resumidos y presentados en el punto 2 (Pág. 7-10).

### **c) Elaboración de documentos finales**

Los resultados de investigación luego de la revisión de su pertinencia social y relevancia académica han sido editados para su publicación. Los documentos son:

#### **Serie monografías y ensayos:**

1. Título: *Titikani Takaka: construyendo normas y derechos sobre la tierra.*  
Gonzalo Colque  
Publicado 500 ejemplares
2. Título: *Pampa Belén: Comunarios, maestros y residentes defienden su tierra.*  
Wilfredo Plata  
Editado, en imprenta
3. Título: *Patarani: la vida en torno a la tierra.*  
Paulino Guarachi  
Editado, en imprenta
4. Título: *Ayllu Jila Taypi Uta Collana: una visión de la tierra desde la norma.*  
Estebán Sanjinés  
Publicado 500 ejemplares
5. Título: *Ayllu Callapa Abajo Primero: la vida como era antes.*  
Rosmery Jaldín y Leoncio Gutierrez  
En edición
6. Título: *Cancha Pujru, Cocha Pampa, Huayraña e Iruja-Falsuri: Tierra y economía familiar*  
Juan Pablo Chumacero  
Editado, en imprenta
7. Título: *Los Nietos de la Reforma Agraria*  
Autor: Miguel Urioste.  
Editado, en imprenta



**Serie libros:**

1. Título: *Collana: conflicto por la tierra en el altiplano*  
 Autor: Fundación TIERRA (equipo de investigadores)  
 Publicado 1.000 ejemplares

**Otras publicaciones:**

1. Título: *El saneamiento interno en nuestras comunidades*  
 Autor: Esteban Sanjines  
 Cartilla de capacitación publicada en 2.000 ejemplares

(Ver anexo 4)

**3. 2. Elaboración de propuestas**

Se logró el objetivo de aportar insumos para elaborar propuestas de forma participativa con los actores locales orientadas a mejorar las condiciones de tenencia, acceso y uso de la tierra de los campesinos-indígenas del altiplano, a partir de la elaboración de la propuesta metodológica y técnica de saneamiento de tierras para el altiplano<sup>4</sup>. Esta propuesta nace precisamente de los hallazgos de investigación, de la constatación de las prácticas y conflictos por derecho propietario de la tierra en las comunidades y de la apertura favorable de espacios de diálogo y reflexión entre la institución, los comunarios del altiplano, sus organizaciones matrices y el INRA.

Para la elaboración de propuestas, en primer lugar, se constató que más de la mitad de las tierras no han sido saneadas en todo el país en nueve años de aplicación de la ley INRA y la mayoría de las tierras sin sanear están en el occidente boliviano, específicamente en el altiplano. Las razones que explican este rezago están relacionadas a la tenaz oposición al saneamiento de parte de dirigentes campesinos del altiplano y la excesiva complejidad y altos costos del proceso de saneamiento. A pesar de ello, es evidente que existen conflictos por la tierra en el altiplano, sean estas entre comunidades o a nivel familiar. Por detrás de la dinámica de cambios en la tenencia de la tierra familiar, existen otros efectos menos visibles pero que también originan malestar en la vida de la gente del altiplano. En esta línea se encuentran las tensiones entre comunarios y “residentes” que surgen porque estos últimos mantienen derechos propietarios sobre sus parcelas sin cumplir con las obligaciones de trabajo comunal o ejercicio de cargos de autoridad de acuerdo a usos y costumbres.

En segundo lugar, se identificaron los principales obstáculos del saneamiento: la normativa técnica-jurídica, la falta de reconocimiento de la participación comunal y los costos elevados. Respecto a la normativa técnica-jurídica del INRA, el saneamiento significa complejos y morosos procedimientos técnicos y jurídicos para dar precisión georeferenciada a la medición de parcelas y estricta revisión del origen del derecho propietario y su sustento jurídico. Por otra parte, el proceso de saneamiento ha involucrado muy poco a la comunidad campesina o indígena para precisar y concertar mejor las demandas de titulación familiar y colectiva en el marco de la unidad y participación comunal. Por último, otro obstáculo serio es el elevado costo del saneamiento que fácilmente supera el valor de la tierra y la capacidad económica del campesino.

En razón de estos análisis, el proyecto de investigación ha desarrollado dos propuestas orientadas a agilizar el saneamiento de tierras en el altiplano.

---

<sup>4</sup> El saneamiento de tierras es un procedimiento contemplado en la Ley INRA de 1996 que refiere a un proceso transitorio de diez años de regularización del derecho propietario de la tierra en todo el país mediante una revisión técnica y jurídica del la fuente del derecho y cumplimiento de la función social y económica. La meta es dar seguridad jurídica y revertir los latifundios.

**a) El saneamiento interno participativo**

Las últimas investigaciones realizadas junto con los permanentes contactos con las comunidades en el tratamiento participativo de los derechos por la tierra y sus implicancias sociales, han abierto la posibilidad de viabilizar el saneamiento de tierras en el altiplano mediante el denominado “Saneamiento Interno”, que es una norma pública que reconoce y avala los usos y costumbres de las comunidades campesinas e indígenas para la solución de conflictos de derecho propietario sobre la tierra. Esta norma, formulado por la Fundación TIERRA como resultado del estudio de Los Valles dirigido por Diego Pacheco con el apoyo del IDRC, ha sido reconocida legalmente por el Estado el año 2002 pero fue relegada por el INRA por falta de una herramienta práctica que permita ordenar el trabajo operativo al interior de una comunidad y además no era suficientemente conocida por las comunidades.

El proyecto coadyuvó a establecer el procedimiento y los mecanismos normativos para el Saneamiento Interno de tal modo que sea aplicable de acuerdo a las potencialidades y limitaciones de la realidad altiplánica. Además se propuso los mecanismos de participación de cada familia campesina y de la organización comunal en el proceso de saneamiento interno. De manera concreta, la propuesta incluye la capacitación de promotores comunales, la conformación de comités de saneamiento interno, el reconocimiento de derechos de propiedad y de linderos, el registro documental de parcelas y acuerdos, audiencias de conciliación de conflictos y evaluación comunal de resultados. El procedimiento reconoce las prácticas locales de apoyo mutuo entre propietarios para el control de la tenencia y de conflictos por la tierra como fuentes de respaldo para el trámite de títulos de propiedad. Son respaldos socialmente reconocidos que no están plasmados en documentos legales pero tienen el mismo valor. Por tanto, la propuesta de saneamiento interno participativo, al plantear que los acuerdos comunales sean parte importante, ayuda a simplificar técnica y económicamente el proceso de regularización del derecho propietario de la tierra. El impacto de la mencionada propuesta fue altamente positivo como se verá más adelante.

**b) Metodología Técnica-Jurídica de Saneamiento Interno**

Fue necesario acompañar el proceso anterior con una metodología alternativa del proceso de medición de parcelas tanto en la parte operativa como en la parte técnica. En ese sentido, Fundación TIERRA elaboró la propuesta técnica diseñada para que sea aplicada con participación de los comunarios campesinos-indígenas y a bajos costos. Incorpora un procedimiento técnico-jurídico moderno e innovador susceptible de ser aplicado en la ejecución del proceso de Saneamiento Interno vinculado de manera operativa y funcional al saneamiento legal del INRA.

Para la aplicación del procedimiento se propone la ejecución de tres fases: fase preliminar, fase preparatoria y fase de evaluación y de convalidación de resultados. Estos tres periodos se estructuran en un sólo procedimiento que abarca la ejecución de todo el proceso de Saneamiento Interno hasta su posterior reconocimiento por el Estado. En esta parte, resulta imprescindible aclarar que el procedimiento sugerido no siempre se ajusta a lo establecido en las normas técnicas del INRA, en algunos aspectos la metodología se aparta de la norma, pero esta “inobservancia” no tiene el ánimo de vulnerar la ley, se trata más bien de proponer caminos alternativos que le proporcionen funcionalidad al procedimiento agrario previsto en la ley.

En síntesis, es una propuesta que pretende ser una herramienta operativa (formularios y modernas e innovadoras técnicas de mensura) para ser aplicadas en Comunidades Campesinas, Originarias e Indígenas del Altiplano, con un detalle minucioso de los procedimientos técnicos y jurídicos a seguir en la ejecución del Saneamiento Interno, y su vinculación operativa y funcional con el saneamiento regular. Entre otros, incluye módulos de capacitación de facilitadores técnico-jurídicos, métodos de delimitación y monumentación de vértices,

verificación del derecho propietario, fichas de registro, procesamiento de datos, evaluación técnica-jurídica (Ver anexo 3).

### 3.3. Socialización

Corresponde al tercer y último objetivo del proyecto y busca socializar los hallazgos y retroalimentar la información y las propuestas. El proyecto preveía debates de la información en escenarios multiactorales. Los resultados referentes a este objetivo han sido de cuatro tipos: talleres comunales, talleres regionales, programas radiales y cabildos radiales.

#### a) Talleres comunales

Los talleres comunales consistieron en la presentación de los principales hallazgos de la investigación a diferentes comunidades del altiplano de parte del equipo de investigación. Empero, se centró en uno de los aspectos que es preocupación central de todas las comunidades, el relativo al perfeccionamiento del derecho propietario de la tierra. Este es uno de los principales aspectos que se debatió en los talleres comunales desde una doble perspectiva. La primera, realizando presentaciones de la norma agraria vigente (Ley INRA). La segunda consistió en la exposición de parte de los comunarios de sus distintos problemas y conflictos relativos a la tenencia de la tierra en su comunidad y al esclarecimiento de sus derechos sobre la tierra.

De esta manera se generó un espacio de interacción permanente entre la institución (Fundación TIERRA) y las comunidades para debatir los problemas relativos a la tierra. Esta dinámica permitió al equipo de investigación ampliar el conocimiento de la temática y proponer ajustes a los informes de investigación. En el último año (2005) se realizaron 128 talleres comunales en las que participaron directamente 5477 hombres y 2265 mujeres. Institucionalmente el trabajo de socialización derivó en la creación de la oficina regional de la Fundación el año 2004: la Regional Altiplano.

#### Talleres comunales y participantes en la devolución de resultados de investigación. Gestión 2005

Nº	Municipios Altiplano	Número de talleres	Número de personas			En porcentajes	
		comunales	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
		<b>128</b>	<b>5.477</b>	<b>2.265</b>	<b>7.742</b>	<b>71%</b>	<b>29%</b>
1	Achacachi	9	332	182	<b>514</b>	65%	35%
2	Achocalla	2	38	37	<b>75</b>	51%	49%
3	Ancoraimes	1	24	12	<b>36</b>	67%	33%
4	Batallas	3	133	89	<b>222</b>	60%	40%
5	Cairoma	2	89	16	<b>105</b>	85%	15%
6	Calacoto	3	234	52	<b>286</b>	82%	18%
7	Calamarca	2	91	26	<b>117</b>	78%	22%
8	Caquiaviri	4	217	59	<b>276</b>	79%	21%
9	Carabuco	6	252	89	<b>341</b>	74%	26%
10	Charaña	1	27	12	<b>39</b>	69%	31%
11	Chuma	2	98	21	<b>119</b>	82%	18%
12	Comanche	3	52	22	<b>74</b>	70%	30%
13	Copacabana	3	78	42	<b>120</b>	65%	35%
14	Corocoro	1	26	15	<b>41</b>	63%	37%
15	El Alto	1	100	65	<b>165</b>	61%	39%
16	Guaqui	2	149	46	<b>195</b>	76%	24%

N°	Municipios Altiplano	Número de talleres	Número de personas			En porcentajes	
		comunales	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
17	Ingavi	1	48	10	58	83%	17%
18	Irupana	8	283	111	394	72%	28%
19	Jesús de Machaca	3	83	96	179	46%	54%
20	La Paz	3	59	25	84	70%	30%
21	Laja	3	176	42	218	81%	19%
22	Mecapaca	5	185	54	239	77%	23%
23	Mocomoco	2	59	29	88	67%	33%
24	Palca	4	110	47	157	70%	30%
25	Papelpampa	2	76	33	109	70%	30%
26	Patacamaya	1	37	4	41	90%	10%
27	Pto Carabuco	3	142	52	194	73%	27%
28	Puerto Acosta	1	16	3	19	84%	16%
29	Sahapaqui	4	105	49	154	68%	32%
30	San Andrés de Machaca	11	572	159	731	78%	22%
31	Sapahaqui	3	80	31	111	72%	28%
32	Sica Sica	1	67	18	85	79%	21%
33	Sorata	1	16	5	21	76%	24%
34	Stgo de Callapa	1	37	15	52	71%	29%
35	Taraco	7	386	169	555	70%	30%
36	Tihuanaco	1	38	40	78	49%	51%
37	Tiquina	1	50	25	75	67%	33%
38	Umala	1	65	10	75	87%	13%
39	Viacha	14	702	416	1.118	63%	37%
40	Yaco	2	145	37	182	80%	20%

### b) Talleres regionales

Los talleres regionales consistieron en la realización de encuentros participativos y pedagógicos con la asistencia de autoridades comunales, supracomunales y también de líderes y autoridades municipales. En estos eventos los campesinos-indígenas debatieron, a partir de los hallazgos de la investigación y desde la óptica de las comunidades, las políticas públicas vigentes, sus fortalezas y debilidades, referidas a la problemática de la tierra.

Entre marzo y abril de 2005 se realizaron dos seminarios talleres regionales denominados “El saneamiento en nuestras comunidades”, uno para las comunidades del altiplano Norte (departamento de La Paz) y otro para las comunidades del altiplano Centro (departamento de Oruro) donde el tema central fue el Saneamiento Interno. Estos eventos impulsaron la demanda de más talleres comunales, obligándose a sí mismo la Fundación a habilitar espacios de consulta y asesoramiento jurídico permanentes

### c) Programas radiales

Otro espacio clave para la difusión de los hallazgos de la investigación fue la emisión de un programa radial semanal transmitidos en idioma aymara en dos emisoras, radio San Gabriel y radio La Cruz del Sur. El 80% de los programas se emitieron en idioma nativo (aymara) y el 20% en castellano. Los programas de media hora de duración se emitieron de manera consecutiva todos los días sábados durante un año, desde diciembre de 2004 hasta noviembre de 2005. La característica central de los programas de radio consiste en que son de carácter informativo-educativo.

Se informa sobre los diversos tópicos que se discuten en los talleres comunales y regionales, los aspectos relativos a la problemática agraria que se suscitan en la prensa y en las diversas partes de la geografía nacional. En otra sección del programa se explica aspectos relativos a la normativa agraria, por ejemplo las tres modalidades de saneamiento de tierras: 1) Saneamiento Simple, 2) Saneamiento Integrado al Catastro Legal y 3) Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Se ha recibido múltiples y variados testimonios de radio oyentes que a través de estos programas de radio se han informado y tomado decisiones para el saneamiento de tierras en sus comunidades y han tomado contacto con la Fundación TIERRA para solicitar la realización de nuevos talleres comunales.

### **d) Cabildos radiales**

Una de las constataciones en los estudios de caso es la notoria falta de comunicación entre las comunidades y las instituciones públicas del Estado, en este caso el INRA, que es la instancia operativa estatal para la administración de tierras en Bolivia. Una vez promulgada la Ley del INRA en 1996 ésta no pudo ser aplicada en la región del altiplano. La dirigencia rechazaba la ley INRA porque creían equivocadamente que favorecía a los grandes latifundistas de la región oriental del país. Por ello, la Fundación TIERRA ha promovido y aplicado una metodología para la discusión y la generación de ideas para la resolución de conflictos mediante la conciliación denominada Cabildo Radial que permite la reflexión y la confrontación de ideas sobre el tema tierra desde ópticas diversas y confrontadas.

Los Cabildos Radiales son puntos de encuentro entre indígenas, líderes regionales, empresarios agropecuarios e instituciones públicas para discutir alternativas de solución a los conflictos por la tierra. Estos encuentros son transmitidos por radio en vivo y en directo facilitando la participación a la distancia de otros actores mediante el teléfono. Hoy, los cabildos radiales son considerados como mecanismos de alerta temprana y de resolución de conflictos por la vía conciliatoria.

En el caso del altiplano, los comunarios han presentado a las autoridades principalmente problemas y conflictos por la tierra, problemas generados por la escasez de la tierra y problemas por linderos. Por su lado, las autoridades han presentado las posibles alternativas de solución a estos problemas con la aplicación de la normativa agraria vigente. De esta manera este espacio sirvió para acercar a las comunidades con las autoridades antes inexistentes. En el altiplano se han realizado 8 Cabildos Radiales. (Ver anexo1)

## **4. DISEÑO Y PUESTA EN PRÁCTICA DEL PROYECTO**

El enfoque metodológico ha sido el mismo para todos los estudios de casos. Se ha optado por la combinación entre un estudio cualitativo y cuantitativo, aunque en general ha primado la parte cualitativa. Las razones obedecen a que para la investigación interesaba la exploración de la diversidad de elementos y variables que intervienen en la formación de derechos sobre la tierra y sistemas normativos que en general son de tipo cualitativo pero cuando se trata de la importancia de la tierra en las estrategias de vida campesina es ineludible la necesidad de adoptar un enfoque cuantitativo que relacione recursos y productos en términos físicos y monetarios.

Se considera estudio de caso a la comunidad. Esto es aquel grupo social- territorial cuyos miembros (familias) tienen responsabilidades comunes sobre ciertos recursos y están organizados bajo formas de autoridades originarias o sindicatos agrarios. Dentro de cada estudio de caso la unidad de análisis fue la familia, es decir, aquel grupo social primario formado por personas unidas por lazos sanguíneos, de afinidad o de matrimonio, que interactúan y conviven en forma más o menos permanente y que en general tienen dependencia mutua para procurarse los medios básicos de vida material. Esta noción de familia reconoce como miembros a personas que no necesariamente habitan en la misma vivienda pero que interactúan regularmente recibiendo y transfiriendo dinero y/o productos. Privilegia la unidad que puede lograr la familia altiplánica sin necesidad que haya unidad espacial concentrada en un sólo espacio geográfico. La relación estrecha y permanente que mantienen los comunarios que viven en el ayllu y parientes asentados en otra región, es un ejemplo de este tipo de unidad familiar<sup>5</sup>.

Básicamente, los instrumentos de recolección de información han sido de cuatro tipos: entrevistas guiadas por pautas, observación semi-participativa, mapas de relaciones de parentesco y encuesta de tierra e ingresos (Ver anexo 2). El trabajo de campo ha sido realizado en cada caso por un equipo conformado por un investigador responsable del estudio de caso y uno o dos ayudantes de trabajo de campo oriundos de cada comunidad de estudio, todo durante 40 días intensivos.

En los distintos casos, se han realizado entrevistas, en lengua aymara y español, a personas conocedoras de determinados temas de interés, y a autoridades comunales. Las guías de entrevistas fueron preparadas de antemano para captar la dinámica comunal del manejo de la tierra y para delinear la dinámica familiar de acceso y uso de la tierra. La observación semi-participativa consistió en la asistencia a reuniones comunales explicando el trabajo de investigación, escuchando decisiones comunales sobre distintos temas y exponiendo problemáticas de tierra y territorio. También se realizaron visitas a distintas familias en una o más ocasiones recorriendo parcelas familiares y comunales y examinando formas de uso y disposición de las tierras. El tiempo dedicado a la observación se enriqueció con la vivencia que tienen los investigadores aymaras y quechuas de la Fundación TIERRA en las distintas regiones del altiplano y con la participación cercana de personas de confianza o informantes claves.

---

<sup>5</sup> Para la encuesta de hogares de INE (2001), el hogar está conformado por una o más personas, con relación de parentesco o sin él, que habitan una misma vivienda y que al menos para su alimentación dependen de un fondo común al que las personas aportan en dinero y/o especie. Por tanto, la diferencia mayor entre la definición de “familia” del presente estudio y “hogar” de INE es que el primero incluye la posibilidad de unidad sin necesidad de unidad espacial.

En cuanto a mapas de relaciones de parentesco, éstos se han aplicado a un promedio de veinte familias por comunidad. El propósito de los mapas fue establecer relaciones de parentesco de al menos tres generaciones y las asociaciones que emergen respecto a la transferencia y disposición de tierras entre género y generaciones. La encuesta de tierra e ingresos se aplicó a una población muestral de forma proporcional según habitantes de cada comunidad. Finalmente, con fines de cuidar la objetividad y tener elementos adicionales de apoyo, el equipo de trabajo intercambió impresiones y actitudes observadas entre los comunarios ante las distintas herramientas de recojo de información tratando de aislar los puntos que, la mayoría, consideró como circunstanciales o subjetivos.

## **5. FORMACIÓN DE CAPACIDADES**

Con la investigación, la Fundación ha alcanzado una mayor capacidad de relacionamiento y diálogo con las comunidades altiplánicas. Esta relación de confianza es una cualidad altamente apreciada y beneficia tanto a las comunidades como a la institución. En el proyecto original se señaló que existían serias dificultades de establecer nexos estables debido a que las comunidades, en especial los dirigentes campesinos, rechazaban debatir el tema tierra por sus implicancias políticas y por vincular cualquier diálogo sobre tierras con la Ley INRA, que fue originalmente rechazada y considerada como ajena a los intereses de los indígenas del altiplano. En nueve años de aplicación de la ley, el altiplano quedó hasta hoy fuera del proceso de saneamiento de tierras a pesar de la necesidad urgente de esclarecer los derechos propietarios y solucionar conflictos por la tierra.

La situación adversa ha sido revertida desde las iniciativas de la Fundación TIERRA a partir de una estrategia de relacionamiento propositivo. A medida que adelantaba la investigación, fueron devolviéndose los resultados del estudio acompañados por una campaña sostenida de información del marco legal y de las alternativas en debate para el saneamiento de sus tierras. Esta modalidad fue captando la atención de la gente precisamente por la particularidad de ser un proceso en construcción a partir de la interacción constante con las comunidades interesadas. El producto final fue la propuesta de saneamiento interno que reconoce las maneras locales de demostración del origen del derecho propietario, sus formas de regulación del acceso a la tierra y la participación respetando su organización sociopolítica. Esto ha generado alto interés de las mismas comunidades para aplicar el saneamiento de tierras, demanda que es solicitada recurrentemente a la Fundación TIERRA.

Por otro lado, se ha consolidado un equipo de jóvenes investigadores de origen indígena, pluridisciplinario, motivado, comprometido y capaz que ahora constituye la Regional Altiplano. Esta formación es el sostén para continuar generando propuestas de políticas públicas y para el comienzo de forma masiva el proceso de saneamiento de tierras en el altiplano. Los comunarios se han empoderado efectivamente en su mayor conocimiento del tema tierra, de sus derechos a la titulación de la tierra y de su capacidad local para la participación en el proceso. Más de 120 comunidades, en especial del altiplano norte, tienen ahora suficiente información para iniciar y apoyar el proceso de saneamiento de tierras. Esto significa que la visión negativa respecto al proceso de saneamiento de sus tierras, prácticamente generalizada al principio del proyecto, ha cambiado de manera notable con la propuesta de saneamiento interno de manera que hoy las comunidades demandan la aplicación de esta metodología para la titulación de tierras en el altiplano de Bolivia.



## **6. GESTIÓN DEL PROYECTO**

En términos administrativos, el proyecto ha sido operado desde la Fundación TIERRA, oficina nacional en la ciudad de La Paz, institución responsable de coordinación del consorcio conformado con CIPCA. En la fase preparatoria, se ha constituido oportunamente el equipo de investigación de acuerdo a lo previsto en el plan general del proyecto, sin embargo las actividades de la primera fase han sufrido un retraso de dos meses debido a la necesidad de mayor tiempo para la elaboración del marco teórico metodológico, lo que afectó en parte el trabajo de campo. Las actividades de trabajo de campo más la sistematización de resultados han demandado cuatro meses más de los seis meses previstos originalmente (febrero 2004-agosto 2004), aspecto que se subsanó con la reprogramación de otras actividades. Hay que señalar que los conflictos sociales que el país vivió –especialmente en el altiplano- provocaron desfases en el trabajo operativo pero sin consecuencias sobre el relacionamiento proyecto-comunidades. Los permanentes bloqueos de caminos hicieron más laborioso el trabajo pero no afectaron los resultados de la investigación.

Desde principios del año 2005, gracias al proyecto y las relaciones de confianza entabladas con las comunidades del altiplano a partir del trabajo de investigación y socialización de resultados, la Dirección de la Fundación TIERRA estableció su tercera oficina regional: La Regional Altiplano. Esta nueva unidad fue constituida en base a los investigadores del proyecto y fue el marco operativo y administrativo desde el cual se ejecutaron las actividades de socialización y retroalimentación de los resultados de investigación y la tarea de generación de propuestas para políticas públicas. La alta demanda de talleres de capacitación y devolución de información de parte de las comunidades del altiplano (generada sobre todo por el tema del saneamiento interno) obligó a destinar mayores esfuerzos y recursos humanos al trabajo de campo, posterior a la investigación misma. Por esa razón es que desde junio de 2005 se tuvo que contratar dos técnicos facilitadores aymaras adicionales. En el mes de julio se solicitó a IDRC la ampliación del proyecto por tres meses hasta noviembre de 2005

La gestión ha sido positiva sobre todo porque el equipo de investigadores se conformó con profesionales de distintas disciplinas como economía, historia, sociología y ciencias jurídicas. Otra característica del equipo fue que estuvo conformado en parte por investigadores oriundos de las comunidades aymaras del altiplano (tres personas) y dos quechuas. Estos elementos permitieron encarar la investigación desde adentro, con plena participación social, con una perspectiva más amplia desde lo teórico y la vivencia concreta de los propios investigadores de origen indígena. Sin embargo, esas mismas características del equipo han hecho más moroso el proceso de edición final de las monografías.

## **7. REPERCUSIONES**

En términos de alcance hay que señalar que el proyecto ha permitido que los sindicatos agrarios y otras organizaciones campesinas e indígenas del altiplano hayan cohesionado una visión nueva sobre la ley INRA, sus reglamentos, el saneamiento interno, los problemas de la ausencia de derechos propietarios claros y estables. Esta nueva posición significa que las comunidades han rebatido antiguas posiciones de algunos dirigentes regionales que no aceptaban la aplicación de la ley INRA y, a cambio, planteaban reivindicaciones de dominio territorial absoluto y reconstitución de antiguos espacios territoriales con derechos propietarios colectivos.

La propuesta de saneamiento interno de tierras, su difusión radial y por medio de talleres comunales, ha abierto una posibilidad tangible de saneamiento de tierras en el altiplano con participación de las organizaciones locales (comunidades, ayllus, cantones, municipios). Las autoridades comunales han acordado demandar e iniciar el proceso de saneamiento de sus tierras y han presentado solicitudes formales al Estado para que inicie el saneamiento de tierras y están acudiendo a distintas instituciones de apoyo –entre ellas la Fundación TIERRA- para que coadyuve en esta labor. En resumen podría decirse que existe una expectativa y predisposición sin precedentes para que la comunidad y el Estado junten esfuerzos para esclarecer los derechos propietarios de los comunarios, entregar títulos de propiedad actualizadas y establecer el catastro rural de tierras para cada comunario.

En cuanto a la repercusión, es pertinente indicar que las propuestas de la Fundación TIERRA para el saneamiento de tierras en el altiplano –tanto en el plano técnico como en la metodología participativa- han coadyuvado a que el Estado asuma el reto del saneamiento en el altiplano. Concretamente, en septiembre de 2005, el INRA ha aprobado la “Guía del procedimiento especial para titulación y certificación sin más trámite”, mediante la resolución administrativa N° 292/2005. Esta guía es un instrumento que permitirá uniformar su aplicación, evitando una interpretación subjetiva sobre los procesos de esta modalidad de titulación. Pretende dar una respuesta social a los potenciales beneficiarios que tantos años vinieron reclamando el perfeccionamiento de su derecho propietario. De ese modo, constituye la posibilidad más realista para aplicar masivamente el saneamiento interno, respetando usos y costumbres, con amplio respaldo social y consenso pleno de las comunidades, con apoyo técnico y respaldo institucional del Estado a través del INRA.

La nueva propuesta de saneamiento, además de simplificar el proceso, reconoce la metodología de saneamiento interno como el factor más importante del conjunto de procedimientos propuestos y está basada en la propuesta desarrollada por la Fundación TIERRA.

## **8. EVALUACIÓN GENERAL**

Consideramos al proyecto de alta relevancia por haber contribuido a profundizar y actualizar el conocimiento sobre la tenencia de la tierra en el altiplano y porque, en lo institucional, ha permitido a la Fundación TIERRA avanzar en la tarea de convertir la información en conocimientos y propuestas. Del mismo modo, la investigación y las actividades conexas posibilitaron formar e institucionalizar la Oficina Regional Altiplano que completa la política institucional de atención a la problemática de tierras según las tres ecoregiones existentes en Bolivia (Altiplano, Valles y Oriente).

Los resultados alcanzados justifican suficientemente el tiempo y los recursos asignados a la investigación. Sin embargo, es necesario mencionar que se han presentado algunos obstáculos en la operativización del proyecto, producto de la generalizada crisis política y social que vive Bolivia. La consecuencia inmediata se ha plasmado en la necesidad de prolongar por tres meses la investigación de los 24 previstos y quedan algunas tareas pendientes en cuanto a la conclusión de la elaboración de propuestas y su retroalimentación debido a las irregularidades en el funcionamiento de las instituciones estatales (INRA) por los constantes cambios de gobierno.

Al término del proyecto, existen hallazgos de investigaciones relevantes, difundidos y algunos convertidos en propuestas para políticas públicas agrarias, en este caso, para el saneamiento de tierras en comunidades campesinas e indígenas. Es un proceso que no termina y continúa alimentándose de los intercambios de ideas en espacios de diálogo y debate que tiene la institución. Quedan los estudios de caso y otros productos intermedios para continuar con la investigación y generación de conocimientos respecto a la realidad agraria del altiplano.

Por último, tenemos que mencionar que con este estudio la Fundación TIERRA cierra el conjunto de estudios sobre tenencia de la tierra que se ha realizado en las tres regiones de Bolivia (llanos, 2001; valles, 2003 y altiplano, 2005). El siguiente objetivo es emplear estos resultados para la caracterización y tratamiento analítico integral de la estructura y funcionamiento de la cuestión agraria en Bolivia.

**INFORME CIENTÍFICO FINAL**

**“LOS NIETOS DE LA REFORMA AGRARIA”  
MIGUEL URIOSTE**